

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Integratie Europa

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon

Joop Nijssen

T 070-3484858

F 070-3486381

DIE@minbuza.nl

Onze Referentie

DIE-863/11

Bijlage(n)

Fichedocument

Datum 4 juli 2011

Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Geachte voorzitter,

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: Vangstmogelijkheden
- Fiche 2: Benchmarks leermobiliteit en arbeidsmarkt inzetbaarheid
- Fiche 3: Verordening wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

Fiche 1: Mededeling vangstmogelijkheden

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie betreffende raadpleging over de vangstmogelijkheden

Datum Commissiedocument

25 mei 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 298

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200475

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Een eerste gedachtewisseling over het voorstel zal plaatsvinden in de Landbouw- en Visserijraad van 27-28 juni 2011

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

Sinds 2006 presenteert de Europese Commissie rond de zomer een mededeling over de voorgenomen aanpak om de vangstmogelijkheden - de *total allowable catches* (TACs) en quota - voor het daaropvolgende jaar vast te stellen. Deze mededeling schetst de stand van de visbestanden in gemeenschapswateren, de generieke spelregels voor vaststelling van vangstmogelijkheden voor 2012 en stelt verder de agenda voor het komende najaar vast. In het Commissievoorstel komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- De staat van de visbestanden. De Commissie constateert dat het aantal overbeviste bestanden in het Noordoost Atlantisch gebied wederom is gedaald, maar dat het nog steeds hoog is. In de Noordzee bevinden de bestanden van schol, haring en schelvis zich op MSY-niveau (Maximum Sustainable Yield, maximale duurzame opbrengst). Het aantal bestanden waar de internationale wetenschappers voor adviseren onmiddellijk te stoppen met vissen blijft weliswaar hoog, maar is gedaald van twintig in 2007 naar elf nu. De Commissie wil de overbevissing oplossen met reducties in de vangstmogelijkheden en visserij-inspanning en langetermijnplannen, zowel binnen de EU als in akkoorden met derde landen. Nog steeds is van een groot aantal beheerde bestanden de status onbekend.

- Generieke spelregels voor vaststelling van vangstmogelijkheden voor 2012. Voor de bestanden waar nog geen meerjarenplannen voor bestaan, hanteert de Commissie generieke regels voor het vaststellen van de TACs. Deze zijn gebaseerd op een aantal uitgangspunten, onder andere het biologisch advies, de stabiliteit en de economische perspectieven voor de sector. Met het oog op de doelstelling van Johannesburg 2002 over het halen van MSY in 2015, wil de Commissie in de nog drie resterende jaren tot 2015 in drie gelijke stappen trachten MSY te halen. Voor bestanden waar geen wetenschappelijk advies voor is, wegens het ontbreken aan informatie, wordt automatisch een 25% reductie toegepast. Daarvan kan alleen worden afgeweken met een wetenschappelijke onderbouwing. De Commissie wil daarmee lidstaten dwingen meer te investeren in wetenschappelijk onderzoek.
- De agenda voor het tweede semester. De Commissie wil de besluitvorming over de autonome Europese bestanden al in november laten plaatsvinden. De bestanden die onderdeel zijn van de onderhandelingen met derde landen als Faeröer en Noorwegen zouden dan in december worden vastgesteld.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie stelt een groot aantal mogelijke acties voor, waarbij de lidstaten voldoende mogelijkheden voor inbreng wordt geboden in de onderhandelingen. De Commissie kondigt de volgende acties aan:

- Vaststellen van de vangstmogelijkheden (TACs) voor 2012. De Commissie stelt voor de vangstmogelijkheden voor de Oostzee in de Landbouw- en Visserijraad van oktober vaststellen, die voor de Zwarte Zee en overige gebieden in de Raad van december. De Europese autonome bestanden zouden in november aan de orde komen.
- Vaststellen van de visserij-inspanning op basis van meerjarenplannen, zoals de al vastgestelde plannen voor kabeljauw, schol en tong. Daarnaast zal gewerkt worden aan een voorstel voor een inspanningsregime voor de westelijke wateren (zuidwesten van Ierland) en zal de Commissie onderzoeken hoe verschillende meerjarenplannen in hetzelfde gebied verankerd kunnen worden.
- Nieuwe langetermijnplannen met prioriteit voor bestanden die herstel behoeven en evaluatie en aanpassing van plannen daar waar relevant.

Bevoegdheidsvaststelling

Op grond van artikel 3 VWEU is de Unie exclusief bevoegd op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is niet van toepassing op de aangekondigde acties, aangezien het visserijbeleid een exclusieve bevoegdheid betreft van de EU.

Proportionaliteit

Voor zover de proportionaliteit beoordeeld kan worden, is het Nederlandse oordeel in beginsel positief. De Commissie stelt een groot aantal mogelijke acties voor, waarbij voldoende ruimte aan de lidstaten wordt overgelaten. Onder meer door meerjarenplannen kan het doel om de bestanden te herstellen, worden bereikt. De proportionaliteit kan echter pas goed worden beoordeeld wanneer de Commissie eind dit jaar met concrete voorstellen komt.

Financiële gevolgen

Deze mededeling zal naar verwachting geen financiële consequenties hebben voor de nationale begrotingen van lidstaten. Zouden er onverwacht wel gevolgen zijn voor de rijksbegroting worden deze ingepast op de begroting van het verantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Sinds 2006 presenteert de Commissie rond de zomer een mededeling over het proces om te komen tot het vaststellen van vangstmogelijkheden voor het daaropvolgende jaar. Deze mededeling betreft voorbereiding voor 2012 en verder. Het kabinet is blij met deze transparantie en kan instemmen met een gedachtewisseling erover in de Landbouw- en Visserijraad van juni. De Commissie constateert dat het aantal overbeviste bestanden in Noordoost Atlantische wateren wederom lager is. De toestand van veel bestanden baart echter nog steeds zorgen. De Commissie wil lange termijn duurzaamheid garanderen door reductie in de vangstmogelijkheden en visserijinspanning. Het kabinet onderstreept het belang van meerjarenplannen in het herstel en beheer van bestanden en kan instemmen met een verdere bespreking van nieuwe voorstellen. Voor bestanden zonder meerjarenplan, stelt de Commissie voor om de vissterfte in gelijke stappen in de komende drie jaar te reduceren tot zij in 2015 aan MSY voldoen. Het kabinet kan hiermee instemmen, maar acht bij de verdere uitwerking en toepassing van het MSY principe een zorgvuldige wetenschappelijke onderbouwing noodzakelijk waarbij ook de maatschappelijke organisaties, derde landen (voor de gedeelde bestanden) en industrie betrokken zijn. Voor bestanden waar geen wetenschappelijk advies voor is, wegens het ontbreken aan informatie, wil de Commissie een 25% vangstreductie van de TAC toepassen, ongeacht de werkelijke vangstniveaus. Daarmee wordt afgeweken van voorgaande jaren, waar voor de zogenaamde categorie 11 bestanden de vangstmogelijkheden stapsgewijs werden gereduceerd tot de werkelijke vangstniveaus. Nederland vindt dit voorbarig en wil met de Commissie en andere lidstaten de eerder ingezette verkenning naar alternatieve richtsnoeren voor het beheer van soorten waarvoor geen wetenschappelijk advies voortzetten, alvorens af te stappen van de gebruikelijke aanpak. Voorts wil de Commissie de besluitvorming over de vangstmogelijkheden voor het komende jaar opsplitsen, eerst in november voor de autonome Europese bestanden en over de bestanden die onderdeel zijn van de onderhandelingen met derde landen als Faeröer eilanden en Noorwegen wordt in december besloten. Hoewel voorstander van een vroegtijdige bespreking oftewel 'front

loaden', ziet Nederland geen meerwaarde van deze ingrijpende opsplitsing, zo vlak voor de herziening van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid. De autonome en bestanden die gedeeld worden met derde landen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en opsplitsing leidt tot een afnemende flexibiliteit voor de onderhandelingen over de uitruil van vangstmogelijkheden met derde landen als Noorwegen.

Fiche 2: Benchmarks leermobiliteit en arbeidsmarktinzetbaarheid

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Commission Staff Working Paper on the development of benchmarks on education and training for employability and on learning mobility (geen Nederlandse versie beschikbaar)

Datum Commissiedocument

24 mei 2011

Nr. Commissiedocument

SEC(2011) 670 final

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200466

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Via het Onderwijscomité naar de Onderwijs-, Jeugd-, Cultuur- en Sportraad van 28 en 29 november 2011

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

2. Essentie voorstel

Onderwijs vormt een belangrijk onderdeel van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. Europese samenwerking op het terrein van onderwijs vindt plaats met behulp van de open methode van coördinatie (OMC) op basis van het werkprogramma Onderwijs en Opleiding ("ET2020") dat in mei 2009 door de Raad werd aangenomen. De kern van dit werkprogramma wordt gevormd door vijf 'benchmarks'.

Op twee terreinen, te weten arbeidsmarktinzetbaarheid (*employability*) en leermobiliteit van jongeren, stelde de Raad nog geen benchmarks vast, maar vroeg hij de Commissie daartoe nadere voorstellen uit te werken. Met het voorliggende werkdocument geeft de Commissie invulling aan dit verzoek van de Raad. Europese benchmarks zijn in dit verband geen concrete doelstellingen die behaald dienen te worden, maar referentieniveaus van het Europese gemiddelde van nationale prestaties; lidstaten wordt verzocht te bekijken in welke mate zij via nationale acties kunnen bijdragen aan het gezamenlijk bereiken van deze referentieniveaus.

3. Kondigt de Commissie maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over

bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen en de gevolgen op het gebied van regeldruk/administratieve lasten in?

Ja, de Commissie doet voorstellen voor benchmarks op het terrein van 1) de rol van onderwijs bij het verhogen van arbeidsmarktinzetbaarheid en 2) leermobiliteit van jongeren als aanvulling op de vijf reeds door de Raad vastgestelde benchmarks van het ET2020-werkprogramma.

Ad 1: onder arbeidsmarktinzetbaarheid wordt verstaan de totale set factoren die individuen in staat stellen de arbeidsmarkt te betreden of daarbinnen te blijven en vorderingen te maken. Deze factoren bevinden zich niet louter op het gebied van onderwijs; ook bijvoorbeeld economische en persoonlijke factoren spelen een rol. De Commissie stelt voor de benchmark te richten op de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt. Daarbij is van belang hoe snel afgestudeerden hun eerste baan vinden, en in hoeverre de eerste baan aansluit bij het genoten opleidingsniveau. Concreet suggereert de Commissie de benchmark als volgt te formuleren: in de periode tot 2020 moet de arbeidsparticipatie van afgestudeerden (20-34 jarigen) met ten minste vijf procentpunt toenemen, gemeten op basis van gemiddelde arbeidsparticipatie een, twee en drie jaar na afstuderen.

Ad 2: leermobiliteit – transnationale mobiliteit met als oogmerk het opdoen van nieuwe kennis en vaardigheden – draagt bij aan inzetbaarheid van jongeren en aan de modernisering van onderwijsstelsels. Het bevorderen van mobiliteit is daarom een sleutelement in alle Europese beleidsinitiatieven op het terrein van onderwijs, zoals het kerninitiatief 'Jeugd in Beweging', dat deel uitmaakt van de Europa 2020-strategie.

Een belangrijk aandachtspunt bij de benchmark leermobiliteit is de beschikbaarheid en kwaliteit van statistische gegevens. De cijfers waarop de Commissie zich in dit werkdocument baseert, zijn ontleend aan een Eurobarometer-onderzoek dat de Commissie in het kader van het Jeugd in Beweging-initiatief in januari heeft laten uitvoeren. De Commissie stelt voor een drieledige benchmark te formuleren, met referentiewaarden voor hoger onderwijs, beroepsonderwijs en voor jongeren in het algemeen.

- Voor *hoger onderwijs* stelt de Commissie voor aan te sluiten bij de mobiliteitsdoelstelling van 20% in 2020 die al in het kader van het Bologna-proces in 2009 werd vastgesteld, met dien verstande dat de Commissie uitsluitend fysieke mobiliteit meetelt van minimaal drie maanden of minimaal vijftien studiepunten. Deze precisering ontbreekt bij de Bologna-doelstelling. Op basis van de Eurobarometer zou thans ruim 14% van de studenten langer dan drie maanden mobiel zijn.
- Voor het *beroepsonderwijs* zou het streven erop gericht moeten zijn dat in 2020 minimaal 10% van de deelnemers langer dan drie weken mobiel is. Op basis van de Eurobarometer schat de Commissie de huidige mobiliteit op ruim 7%.
- Voor *jongeren in het algemeen* (15-35-jarigen) die een mobiliteitservaring van ten minste drie weken hebben, suggereert de Commissie een benchmark van 25-30% te formuleren. Er zijn nauwelijks betrouwbare gegevens beschikbaar, maar de Commissie vermoedt dat het huidige niveau rond de 15% ligt.

Bevoegdheid

Op het terrein van onderwijs is de Unie bevoegd om het beleid van de lidstaten aan te vullen. Hieraan wordt invulling gegeven binnen het kader van het werkprogramma Onderwijs en Opleiding 2020 ("ET2020"). Het voorliggende voorstel voor twee additionele ET2020-benchmarks past binnen deze aanvullende bevoegdheid.

Subsidiariteit

Met het vaststellen van de benchmarks voor inzetbaarheid en leermobiliteit wordt beoogd een beleidsdiscussie op gang te brengen over deze onderwerpen. Tevens gaat er een politieke signaalwerking van uit, omdat de benchmarks een politieke consensus over het belang van de onderwerpen tot uiting brengen. De meerwaarde van een beleidsdiscussie op EU-niveau over deze onderwerpen is gelegen in de uitwisseling van ervaringen en het leren van andere lidstaten. Het subsidiariteitsoordeel is om die reden positief.

Proportionaliteit

Het vaststellen van benchmarks die vrijblijvend zijn en geen verplichting inhouden tot nationale omzetting, staat in verhouding tot het beoogde doel (het op gang brengen van een beleidsdiscussie) en is daarom proportioneel. Wat betreft de specifieke invulling van met name de benchmark voor mobiliteit, staat Nederland kritisch t.a.v. de haalbaarheid. Meer specifiek acht Nederland de hoogte van de benchmark voor het beroepsonderwijs niet haalbaar; het vaststellen van een mobiliteitsbenchmark van 'jongeren in het algemeen' lijkt Nederland onder de huidige omstandigheden ondoenlijk.

Lidstaten zal worden verzocht periodiek te rapporteren over nationale beleidsontwikkelingen m.b.t. de benchmarks. Aangezien dit gebeurt in het kader van al bestaande rapportagecycli, zal dit niet leiden tot een substantiële toename van bestuurlijke lasten. Echter, niet alle vormen van mobiliteit van studenten, mbo-deelnemers en andere jongeren worden op dit moment structureel bijgehouden. Voor het aannemen van benchmarks over mobiliteit is een betere statistische basis vereist. Nederland zal er bij de uitwerking van de benchmarks scherp op toezien dat extra administratieve lasten voor instellingen en burgers zoveel mogelijk worden voorkomen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Ondanks de kanttekeningen bij de haalbaarheid verwelkomt Nederland het voorstel van de Commissie en onderschrijft Nederland het belang van inzetbaarheid en leermobiliteit van jongeren op de arbeidsmarkt. Aandacht op EU-niveau voor deze thema's is in het licht van de Europa 2020-strategie en de huidige financieel-economische situatie opportuun. Nederland deelt de inschatting van de Commissie dat het formuleren van benchmarks op EU-niveau een impuls kan geven aan de Europese dialoog en samenwerking op deze terreinen.

T.a.v. de timing en vorm betreurt Nederland het dat de Commissie sinds het verzoek van de Raad daartoe (mei 2009) er niet in is geslaagd meer voortgang te boeken. Pas twee jaar na het verzoek van de Raad is nu een voorstel gedaan door de Commissie, en dat niet in de vorm van een 'echte'

mededeling, maar van een werkdocument. Aangezien een en ander moet leiden tot politiek bekrachtigde benchmarks is er niettemin voor gekozen hierover een BNC-fiche op te stellen. De beschikbaarheid van betrouwbare gegevens is, vooral wat leermobiliteit betreft, een belangrijk knelpunt. Nederland hecht eraan dat de benchmarks 'SMART' zijn en plaatst in dat opzicht vooral bij de *benchmark* leermobiliteit vraagtekens ten aanzien van de meetbaarheid en realiseerbaarheid ervan.

Nederland hecht eraan te benadrukken dat de benchmarks een vrijblijvend karakter hebben en niet omgezet hoeven te worden in nationaal beleid. Op die manier worden het subsidiariteitsbeginsel en de autonomie van de onderwijsinstellingen volledig gerespecteerd. Tegelijk dient de politieke geloofwaardigheid van deze referentiewaarden wel in het oog te worden gehouden. Dat kan bijvoorbeeld door gerichte samenwerking met behulp van de Open Methode van Coördinatie (OMC) voort te zetten, te investeren in de 'evidence base', en door inzet van met name het Europese programma voor leermobiliteit. De voortgang dient periodiek op politiek niveau te worden besproken, binnen de kaders van ET2020 en de Europa 2020-strategie.

Benchmark onderwijs en arbeidsmarktinzetbaarheid

Nederland hecht groot belang aan arbeidsparticipatie, inclusief aan die van jongeren. Op Europees niveau zien we dat het probleem van jeugdwerkloosheid in sommige landen alarmerende proporties aanneemt. Nederland is één van de koplopers van de EU als het gaat om de arbeidsparticipatie van jongeren. Dat betekent echter niet dat we onze aandacht mogen laten verslappen. Werkloosheid onder jongeren is significant hoger dan het landelijk gemiddelde. Europese dialoog over het thema jeugdwerkloosheid is daarom van belang. Nederland steunt dan ook de aandacht voor de arbeidsmarkt in het kader van ET2020 die met deze *benchmark* wordt bewerkstelligd.

De voorgestelde *benchmark* illustreert dat een hoger genoten onderwijsniveau de kans op een succesvolle overgang naar de arbeidsmarkt vergroot. De *benchmark* zegt echter weinig over de kwaliteit van het onderwijs zelf. Zoals de Commissie aangeeft, wordt arbeidsdeelname niet alleen bepaald door scholing, maar in belangrijke mate ook door economische omstandigheden. Een doelstelling van een toename van 5 % van recent afgestudeerden met een baan is dan ook discutabel als maatstaf voor de bijdrage van onderwijs aan de arbeidsmarktinzetbaarheid. De *benchmark* kan zodoende niet een-op-een gebruikt worden om een verandering in de aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt te meten.

Het nut van deze *benchmark* is vooral om de arbeidsmarktdimensie in Europese discussies over onderwijsbeleid te versterken. De *benchmark* kan voorts gebruikt worden om onderwijsinstellingen te stimuleren te streven naar kwaliteit, in te zetten op een goede aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt en op het aantrekken van meer studenten in het hoger onderwijs. Nederland ondersteunt dit.

Benchmark leermobiliteit van jongeren

Mobiliteit is een terrein waarop de EU volgens Nederland duidelijk meerwaarde heeft. Leermobiliteit versterkt de internationale oriëntatie van het onderwijs in Europa en helpt jongeren zich optimaal voor te bereiden op de alsmaar internationaler wordende arbeidsmarkt. Mede in het licht van de discussie over de toekomst van het Leven Lang Leren-programma is het wenselijk te komen tot duidelijke beleidsmatige prioritering.

Nederland kan zich vinden in de voorgestelde opsplitsing tussen hoger onderwijs en beroepsonderwijs, al is niet helemaal duidelijk wat in het document onder 'vocational education and training' ('VET') wordt verstaan; de vraag is bijvoorbeeld of hier ook vmbo en training in bedrijven onder vallen. Bij de laatste voorgestelde categorie - jongeren in het algemeen - plaatst Nederland vraagtekens. Deze categorie behoeft nadere precisering; bovendien lijkt de hierbij gestelde *benchmark* van 25-30 % lukraak gekozen. Verder is het jammer dat de stafmobiliteit buiten beeld blijft. Mobiliteit van docenten en schoolleiders kan immers een impuls geven aan de internationale oriëntatie van een onderwijsinstelling.

De beperkte beschikbaarheid van statistische gegevens die betrouwbaar en vergelijkbaar zijn is een groot probleem. De benchmarks over leermobiliteit zijn vooral afgeleid uit het begin dit jaar uitgevoerde Eurobarometeronderzoek, een steekproef die in de visie van Nederland onvoldoende is als dit de enige 'evidence base' zou zijn voor de voorgestelde benchmarks. Benchmarks hebben pas echt zeggingskracht als er betrouwbare gegevens beschikbaar zijn. Nederland zal daarom blijven pleiten voor verbetering van statistische gegevens op het terrein van mobiliteit. Daarbij moeten de administratieve lasten van instellingen uiteraard tot het minimum worden beperkt.

- *Hoger onderwijs.* Nederland kan zich vinden in de 20%-*benchmark* voor 2020 voor zover dit een herbevestiging is van de eerder in Bologna-kader vastgestelde doelstelling. Nederland zal de Commissie verzoeken aan te geven in hoeverre de voorwaarde dat het moet gaan om een periode van minimaal drie maanden of vijftien studiepunten leidt tot een aanscherping van de Bologna-doelstelling.
- *Beroepsonderwijs.* De *benchmark* van 10% leermobiliteit in het beroepsonderwijs is volgens Nederland niet realistisch. Voor het mbo wordt de huidige mobiliteit op 2 tot 3% geschat. Betrouwbare cijfers ontbreken hier; bovendien is dit een geschat percentage inclusief zgn. 'free movers', jongeren die hun leermobiliteit zelf (of via ouders) bekostigen. Het aandeel publiek bekostigde en dus geregistreerde mobiliteit bedroeg in het mbo in 2010 slechts 0,64 procent. Een verdubbeling van de leermobiliteit in het beroepsonderwijs in tien jaar zou in Nederlandse optiek al een hoge, maar wel acceptabele en nastrevenswaardige doelstelling zijn. Daarbij zij aangetekend dat nader onderzoek door de Commissie om tot betrouwbare cijfers te komen door Nederland sterk wordt aanbevolen.
- *Jongeren in het algemeen.* Wat geldt voor jongeren binnen het formele onderwijs, geldt al helemaal voor jongeren daarbuiten: betrouwbare en vergelijkbare statistische gegevens ontbreken. Het vaststellen van een Europese referentiewaarde voor 2020 lijkt Nederland onder de huidige omstandigheden ondoenlijk.

5. Betrokken partijen

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Contactambtenaar eerstverantwoordelijk ministerie

Liesbeth Versluis, Directie Internationaal Beleid, 070-4122057, e.j.versluis@minocw.nl

Contactambtenaar betrokken ministeries en/of decentrale overheid

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Martein Maas, Directie Integratie Europa, 070-3486829, martein.maas@minbuza.nl

Ministerie van Financiën

Arthur van Riel, Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen, 070-3427840, a.riel@minfin.nl

Eddie Zondervan, Inspectie der Rijksfinanciën, 070-3427379, e.zondervan@minfin.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Geert-Jan Buisman, Directie Internationale Zaken, 070-3335701, gbuisman@minszw.nl

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Jan van der Burg, Directie Jeugd i.o., 070-3405534, jan.vandenburg@minvws.nl

Fiche 3: Verordening wederzijdse erkenning beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

Datum Commissiedocument

20 mei 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 276

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0276:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SEC (2011) 580 en SEC (2011) 581 (samenvatting) en SEC (2011) 582 (IAB Opinion)

Behandelingstraject Raad

Het voorstel zal achtereenvolgens worden behandeld in de Raadswerkgroep civielrechtelijke aangelegenheden, CATS en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) *Rechtsbasis*: 81 lid 2 onder a, e en f VWEU

b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*:

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement)

c) *Delegatie en/of comitologie*: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*:

Het voorstel regelt dat slachtoffers beschermingsbevelen in burgerlijke zaken mee kunnen nemen naar een andere lidstaat.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*:

Bevoegdheid: 81 lid 2 VWEU.

Subsidiariteit en proportionaliteit worden positief beoordeeld.

- *Risico's / implicaties/ kansen:*
Het is belangrijk voor slachtoffers dat zij een beschermingsmaatregel die is opgelegd in burgerlijke zaken in de ene lidstaat mee kunnen nemen naar een andere lidstaat zodat zij daar dezelfde bescherming kunnen inroepen. De voorgestelde procedure langs de route van wederzijdse erkenning sluit aan bij andere instrumenten op het terrein van het civiele recht. Het is op dit moment niet mogelijk om een indicatie te geven van het aantal slachtoffers dat gebruik gaat maken van dit instrument.
- *Nederlandse positie en eventuele acties:*
Nederland is positief over initiatieven tot bescherming van slachtoffers. Een eenvoudige procedure om beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken mee te nemen naar een andere lidstaat draagt bij aan de versterking van de positie van slachtoffers. Nederland is kritisch over de wijze waarop de reikwijdte van het voorstel geformuleerd is omdat de bepaling de mogelijkheid creëert van kruislingse omzetting tussen civiel, straf- en bestuursrecht. Dit is in de praktijk zeer lastig uitvoerbaar. Het voorstel dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande instrumenten van wederzijdse erkenning in het civiele recht en de afbakening tussen de verschillende instrumenten dient helder te worden.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Dit voorstel beoogt te regelen dat de bescherming die een persoon in één lidstaat geniet, op basis van een beschermingsmaatregel, zoals een civielrechtelijk contact- of gebiedsverbod, gehandhaafd en voortgezet wordt in elke ander lidstaat waar deze persoon verblijft of zal verblijven. Dit voorstel beperkt zich tot een Europees beschermingsbevel in burgerlijke zaken en vormt een aanvulling op een voorstel uit 2010 op initiatief van de lidstaten dat oorspronkelijk ook het civiele recht omvatte, maar na aanpassing alleen nog op een Europees beschermingsbevel¹ in strafzaken zal zien.

Voorgeschiedenis

In 2010 deed Spanje met steun van een groep lidstaten een voorstel voor een Europees Beschermingsbevel (European Protection Order/EPO). Dit voorstel omvatte zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke en bestuurlijke maatregelen. Een aantal andere lidstaten, waaronder Nederland, en de Commissie pleitten ervoor om het voorgestelde EPO te beperken tot het strafrecht. Redenen hiervoor waren de rechtsgrondslag in het Verdrag betreffende de werking van de EU - alleen de Commissie heeft initiatiefrecht in burgerrechtelijke zaken - en de implementatie en uitvoerbaarheid in de rechtssystemen van de lidstaten. Laatstgenoemde lidstaten vormden een blokkerende minderheid. Voor Nederland was met name van belang de rechtsonzekerheid die langere tijd zou bestaan voor slachtoffers als de Europese Commissie een zaak hierover aanhangig zou maken bij het Europese Hof. Tevens zou de vermenging van rechtsgebieden leiden tot

¹ Richtlijn inzake Europees Beschermingsbevel (Kamerstuk 22112, 999)

problemen bij de implementatie. Nederland was dan ook voorstander van afzonderlijke wetgeving voor civielrechtelijke beschermingsmaatregelen.

De groep initiatiefnemers van het EPO heeft in het voorjaar van 2011 het oorspronkelijke voorstel aangepast en beperkt tot beschermingsmaatregelen in strafzaken. De Commissie bleek bereid het initiatief te nemen voor regelgeving inzake civielrechtelijke beschermingsmaatregelen, als onderdeel van een breder pakket maatregelen dat zij mei jl. heeft gepresenteerd. Het pakket omvat tevens een mededeling van de Europese Commissie over versterking van de rechten van slachtoffers in de EU² en een ontwerp-richtlijn met minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers van criminaliteit³.

Ook is het instrument als maatregel opgenomen in de Routekaart voor slachtoffers die in juni 2011 door de JBZ-Raad is aangenomen⁴.

- *Impact assessment Commissie*

Bij de voorbereiding van de ontwerp-Verordening is de Commissie te rade gegaan bij lidstaten, andere instellingen en deskundigen met diverse achtergronden. Tijdens een bijeenkomst met deskundigen bleek dat in veel lidstaten civielrechtelijke beschermingsmaatregelen bestaan, waarvan de wederzijdse erkenning dient te gebeuren volgens de in burgerlijke zaken gangbare normen. De Europese Commissie heeft tevens een externe studie laten uitvoeren die samen met de effectbeoordeling inzicht moet geven in de behoeften van slachtoffers van misdrijven, in de maatregelen die kunnen worden genomen om daaraan tegemoet te komen en in de effecten van alle mogelijke opties. Als onderdeel van de voorbereiding van de effectbeoordeling heeft de Commissie een openbare raadpleging gehouden, waaraan zowel het brede publiek als niet-gouvernementele en gouvernementele organisaties konden deelnemen en waarin werd gevraagd welke stappen de Commissie moest ondernemen om de situatie van de slachtoffers van misdrijven te verbeteren, onder meer op het gebied van beschermingsbevelen. Daarnaast werd opdracht gegeven voor een studie om na te gaan wat mogelijk was met betrekking tot het specifieke doel te voorkomen dat de door een beschermingsbevel verkregen bescherming verloren gaat wanneer een beschermde persoon naar een andere lidstaat reist of verhuist.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: 81 lid 2 onder a e en f VWEU . Volgens Nederland is dit de juiste rechtsgrondslag.

b) *Functionele toets*:

- *Subsidiariteit: positief*
- *Proportionaliteit: positief*
- *Onderbouwing:*

² COM (2011) 274

³ COM (2011) 275

⁴ Document Raad 11108/11

Het doel van het voorstel kan niet voldoende worden bereikt door de lidstaten alleen, vanwege het grensoverschrijdende aspect. Maatregelen op het niveau van de EU zijn nodig om het mogelijk te maken dat beschermingsmaatregelen die in de ene lidstaat zijn genomen in een andere lidstaat op eenvoudige wijze kunnen worden ingeroepen. Het subsidiariteitsoordeel is derhalve positief.

Een verordening is volgens Nederland het juiste instrument om te regelen dat beschermingsmaatregelen in civiele zaken, ongeacht welke rechter deze heeft opgelegd, via wederzijdse erkenning in een andere lidstaat ten uitvoer kunnen worden gelegd. Het voorstel gaat in beginsel niet verder dan nodig is met het oog op de mogelijkheid om al opgelegde beschermingsmaatregelen in civiele zaken in andere lidstaten op eenvoudige wijze te kunnen invoeren. Ook de proportionaliteit wordt daarom positief beoordeeld, mits een nauwkeurige afbakening met het voorstel voor een richtlijn voor een Europees beschermingsbevel in strafzaken tot stand komt.

c) Nederlands oordeel:

Nederland is voorstander van bescherming van slachtoffers op het grondgebied van de EU. Regelgeving op EU-niveau kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EU-begroting: geen

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden:

In Nederland dient een autoriteit te worden aangewezen die bevoegd is een certificaat af te geven waarmee een slachtoffer in een andere lidstaat aanspraak kan maken op dezelfde bescherming. Is de persoon van wie de dreiging uitgaat in eerste instantie niet gehoord dan zal dit alsnog moeten gebeuren. Tevens dienen ontvangen certificaten te worden aangepast aan ons nationale systeem van beschermingsmaatregelen. Dit leidt tot kosten voor o.a. personeel, huisvesting, ICT en vertaling van stukken. Een en ander is afhankelijk van de omvang van het gebruik dat er van deze procedure wordt gemaakt. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: geen

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden:

Nederland dient op verzoek van een slachtoffer een certificaat af te geven. Ontvangen certificaten dienen waar nodig te worden aangepast aan de Nederlandse situatie. De beschermde persoon en de persoon van wie de dreiging uitgaat dienen over de procedure en de beslissingen te worden geïnformeerd door de bevoegde autoriteit. De mate van administratieve lasten is afhankelijk van de omvang van het gebruik dat van de procedure wordt gemaakt.

e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: geen*

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*

Door deze verordening wordt Nederland gehouden om in andere lidstaten opgelegde beschermingsmaatregelen in Nederland ten uitvoer te leggen, ook als Nederland eenzelfde maatregel in zijn systeem niet kent. Hoewel de verordening gebaseerd is op wederzijdse erkenning sluit deze niet geheel aan bij andere civielrechtelijke instrumenten die gebaseerd zijn op wederzijdse erkenning.

De verordening laat de mogelijkheid bestaan van kruislingse omzetting (tussen straf-, civiel- en bestuursrechtelijke beschermingsmaatregelen) wat in de praktijk niet uitvoerbaar lijkt. In samenhang met het voorstel voor een richtlijn voor een Europees beschermingsbevel in strafzaken lijkt aanpassing van regelgeving noodzakelijk voor een heldere uitvoeringspraktijk in Nederland. Ook is een duidelijke afstemming en afbakening nodig ten opzichte van de bestaande verordeningen Brussel I (nr. 44/2001) en Brussel II bis (nr. 2201/2003).

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid):*

De regeling heeft directe werking en zal in werking treden op de twintigste dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Uiterlijk binnen vijf jaar komt er een evaluatie.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid:*

Op zich zelf is het zeer wel mogelijk beschermingsmaatregelen die in de ene lidstaat genomen zijn ook in een andere lidstaat ten uitvoer te leggen conform de huidige systematiek in het civiele recht van de wederzijdse erkenning. De wijze waarop dit onderwerp thans in de verordening is uitgewerkt, roept echter nog enkele vragen op. Vooral als het gaat om het toepassingsbereik, dat niet eenduidig is geformuleerd. Hierdoor wordt de afgrenzing ten opzichte van het Europees beschermingsbevel voor strafzaken niet helder. Daarnaast is niet voor alle fases in het proces duidelijk gedefinieerd welke rechter bevoegd is en welk recht van toepassing is. Aanscherping van de tekst op beide punten is dan ook nog noodzakelijk.

De verordening zal in nauwe samenhang met het voorstel voor de ontwerp-richtlijn Europees beschermingsbevel (strafzaken) moeten worden gezien. Zowel de voorgestelde verordening als de ontwerp-richtlijn voorzien in zgn. "kruislingse" tenuitvoerlegging. Dit betekent dat een strafrechtelijke maatregel die in lidstaat A wordt opgelegd in lidstaat B ten uitvoer moet worden gelegd. Als de ten uitvoer leggende lidstaat deze maatregel niet kent, dan moet deze lidstaat de maatregel omzetten in een maatregel die wel deel uitmaakt van zijn juridisch instrumentarium, bijvoorbeeld een civielrechtelijke maatregel. Dit betekent dat een autoriteit moet worden aangewezen die maatregelen uit het ene rechtsterrein moet kunnen omzetten in maatregelen op een ander rechtsterrein.

Voorts impliceert deze vorm van omzetting dat bij overtreding van de maatregel andere consequenties kunnen volgen in de ten uitvoer leggende lidstaat, dan die voorzien waren in de uitvoerende lidstaat. Het is de vraag hoe ver dat gaat. De omzetting van maatregelen roept vragen op voor de uitvoerbaarheid in het recht van de lidstaten en voor de rechtszekerheid voor zowel slachtoffers als personen van wie de dreiging uitgaat (of daders).

b) Handhaafbaarheid:

De handhaving zal overeenkomstig het bestaande Nederlandse systeem, dat wil zeggen in ieder geval strafrechtelijk of civielrechtelijk, plaatsvinden. Bij strafrechtelijke maatregelen en ook bij bepaalde civielrechtelijke maatregelen zijn politie en justitie belast met de uitvoering van een opgelegde beschermingsmaatregel indien de beschermingsmaatregel wordt geschonden. Daarnaast kan indien de rechter dit heeft bepaald een dwangsom of boete worden geïnd bij niet naleving van de opgelegde beschermingsmaatregel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden:

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt):

Nederland staat positief ten opzichte van initiatieven tot bescherming van slachtoffers van een strafbaar feit op het grondgebied van de EU. Voor Nederland werd dit al aangekondigd in het regeerakkoord waarin is opgenomen dat slachtoffers een sterkere positie krijgen. Voor de Europese Unie is dit voornemen terug te vinden in het Stockholm Programma. De positie van slachtoffers wordt versterkt door hen de mogelijkheid te bieden op eenvoudige wijze een beschermingsmaatregel mee te nemen naar een andere lidstaat.

Voor Nederland is het van belang te streven naar een flexibel instrument, dat eenvoudig is toe te passen, goed uitvoerbaar is en dat zoveel mogelijk tegemoet komt aan de gerechtvaardigde belangen van de slachtoffers zonder dat de betrokken overheidsinstanties onevenredig worden belast. Het huidige voorstel voldoet in voldoende mate aan deze voorwaarden.

In tegenstelling tot het eerdere voorstel voor één richtlijn voor een Europees beschermingsbevel liggen er nu twee voorstellen, één gericht op burgerlijk zaken (onderhavige voorstel) en één gericht op strafzaken. Dit komt tegemoet aan de bezwaren die Nederland eerder heeft gemaakt bij het voorstel voor één Europees beschermingsbevel. Immers het conflict over de rechtsgrondslag is hiermee voorkomen en er wordt een splitsing aangebracht tussen de verschillende rechtsgebieden.

Wel is het noodzakelijk de wijze waarop in het document (tekstueel) de reikwijdte wordt bepaald nog nauwkeurig te bezien. Niet uitgesloten is thans dat ook beschermingsmaatregelen genomen door de strafrechter of burgemeester (huisverbod) onder deze regeling vallen. Kruislingse omzetting van beschermingsmaatregelen (van bijv. civiel- naar strafrechtelijke maatregelen) maakt de uitvoering zeer complex en is daarom ongewenst.

Tevens is er sprake van overlap met bestaande verordeningen (Brussel I, Brussel II bis). De afbakening met deze verordeningen moet worden verduidelijkt.